



Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique

Par Marc Chevrier
Direction des communications
Ministère des Relations internationales
1996

L'auteur, par la présente étude, propose une interprétation de l'histoire constitutionnelle contemporaine du Québec et un aperçu de ses principales réformes.

Table des matières

Introduction

A. L'autonomie d'un peuple minoritaire dans une fédération unitaire

1. Une autonomie précaire: de la conquête de 1760 à la création du Canada en 1867
2. La création du Canada en 1867 : une quasi-fédération scellant dans l'esprit du Québec un pacte entre deux peuples fondateurs

B. Les demandes du Québec depuis 1960: forger un gouvernement national québécois pour répondre aux besoins d'une société globale, pluraliste et moderne

1. Le commun dénominateur de ces demandes depuis 1960
2. Les moments critiques de la réforme constitutionnelle de 1960 à 1982
3. Le rapatriement unilatéral de 1982 : une perte de statut et de compétences pour le Québec
 - a. Le contenu de la réforme de 1982
 - b. Une perte de statut et de compétences pour le Québec
 - c. La réforme de 1982 heurtait deux principes fondamentaux de la légitimité politique dans une fédération: le consentement et la continuité
4. L'après 1982: un Québec diminué à la recherche d'une juste réparation
 - a. Une première tentative de réparation: l'accord du lac Meech de 1987
 - b. Une deuxième tentative: l'accord de Charlottetown de 1992

C. La situation politique du Québec au lendemain du référendum de 30 octobre 1995

Introduction

Le référendum du 30 octobre 1995 a soudain révélé au monde entier une fédération en crise et un peuple de plus de sept millions d'habitants tout près d'opter pour la souveraineté. Les résultats serrés du scrutin ont surpris nombre d'observateurs étrangers qui, après l'échec du référendum de mai 1980 sur la souveraineté-association, ne s'attendaient pas à ce que le sentiment national reprît autant de vigueur au Québec. D'autres se sont étonnés de ce qu'un pays prospère, démocratique et moderne comme le Canada ait été si près de la rupture. Qu'une province puisse par le vote de sa population rompre le lien fédéral a paru comme un précédent à la fois fascinant et problématique.

Comme il s'y était engagé pendant la campagne référendaire, le premier ministre fédéral Jean Chrétien a tenté de répondre à l'insatisfaction éprouvée par la population québécoise à l'égard du fédéralisme canadien. En novembre 1995, son gouvernement a déposé à la Chambre des communes une résolution reconnaissant le Québec comme société distincte, un projet de loi « prêtant » à cinq régions du pays, dont le Québec, un veto sur la réforme constitutionnelle et un projet de loi réformant l'assurance-chômage, permettant entre autres au gouvernement fédéral de confier aux provinces la gestion de sommes destinées à la formation des chômeurs. Pourtant, si généreuses qu'elles aient pu paraître, ces « offres », qui ne proposaient aucun projet de réforme constitutionnelle, n'ont guère soulevé l'enthousiasme au Québec. Au contraire, elles ont été jugées sans portée réelle, irrecevables, bien en deçà des « revendications traditionnelles » du Québec¹.

Aussitôt créée en 1867, la fédération canadienne s'est heurtée à la critique. Le Québec, le premier, a réclamé la réforme de la Constitution et des institutions canadiennes. De tous les agents de changement, le Québec a été de loin le plus important, bien que les Autochtones et les autres provinces aient à leur tour demandé la réforme de certains aspects du fédéralisme canadien. Si les demandes de ces dernières ont porté tantôt sur le Sénat, tantôt sur les responsabilités gouvernementales, le Québec a été la seule province à revendiquer le renouvellement complet du système fédéral, voire le droit de s'en retirer.

Depuis la fin des années 1960, un nombre grandissant de Québécois sont arrivés à la conclusion que la constitution canadienne ne garantissait plus au Québec ni les moyens de son développement, ni la protection de son identité ou sa place de peuple fondateur. Devant ce constat, plusieurs ont conclu qu'il ne restait plus au Québec qu'à se constituer en pays souverain. Cette désaffection à l'égard du fédéralisme canadien s'est exprimée en mai 1980 lors du référendum sur la souveraineté-association; puis, dans une proportion accrue, lors du référendum d'octobre 1995. Par contre, d'autres Québécois, conscients de certaines des lacunes de leur fédération, y demeurent attachés, tant pour ses valeurs que pour son système de gouvernement. Les nombreux bénéfices que les Québécois tireraient de leur appartenance au Canada justifiaient le maintien du lien fédéral, bien que le Québec dût y jouir d'une plus grande autonomie.

Ce que l'on appelle couramment dans le langage politique canadien les « revendications traditionnelles » du Québec consistent en l'ensemble des réformes du fédéralisme réclamées par les gouvernements et les partis politiques québécois. Énoncées formellement dans des programmes politiques, mémoires, livres blancs, projets de loi, résolutions de l'Assemblée nationale du Québec, ou informellement, à l'occasion de rencontres entre représentants du gouvernement fédéral et des provinces, ces demandes de réforme ont fini par constituer un corpus d'idées². Ces demandes ne forment pas une doctrine monolithique; elles ont évolué au gré du cycle électoral qui a renouvelé la volonté populaire et les gouvernements. Elles ont considérablement changé de perspective à travers les décennies. Par exemple, les demandes du gouvernement de Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959), grand défenseur de l'autonomie provinciale, témoignaient d'une époque où l'État québécois restreignait ses interventions et se souciait de préserver le caractère catholique et traditionnel de la société québécoise. Par contre, les demandes du gouvernement Lesage (1960-1966), puis du gouvernement Johnson (1966-1968), ont découlé de leur volonté de construire au Québec un État moderne, assisté d'une fonction publique compétente et indépendante, voyant à dispenser à sa population une gamme complète de services publics.

Si variées soient-elles, ces demandes avaient toutes pour objet la préservation et le renforcement de l'autonomie du Québec au sein de la fédération canadienne. Par autonomie, on peut entendre la possibilité laissée aux provinces d'exercer de plein droit leurs compétences, sans avoir à requérir l'autorisation préalable du gouvernement fédéral, et de compter sur des moyens fiscaux adéquats. Ce principe d'autonomie comporte un corollaire: que sur certaines matières de responsabilité, les provinces soient les seules autorités à pouvoir légiférer et intervenir, à l'exclusion du gouvernement fédéral et de ses institutions.

On ne peut comprendre l'attachement du Québec à ce principe d'autonomie sans saisir aussi que, dans l'esprit de la population québécoise, le gouvernement du Québec en est venu à former à ses yeux un véritable gouvernement national, et non un simple gouvernement local administrant une collectivité territoriale. Ce phénomène est devenu apparent à l'amorce de la révolution tranquille, soit l'époque de l'histoire sociale et politique du Québec où se met en branle au début des années 1960 une

modernisation de ses institutions et une rapide évolution de ses murs. Le rôle du gouvernement québécois s'élargissait, cessant de se cantonner dans les étroites limites auxquelles se bornait l'action des gouvernements précédents, qui défendaient jalousement leurs compétences sans vraiment les exercer. Dorénavant, il devait voir à mettre sur pied une infrastructure moderne de services publics, notamment de santé et d'éducation, à stimuler l'économie par ses politiques budgétaires et ses politiques de soutien à l'emploi et aux entreprises. Représentant d'une communauté nationale distincte par sa langue et sa culture, minoritaire en Amérique du Nord mais majoritaire sur son territoire, il se mit à promouvoir la culture québécoise et à assurer le rayonnement du Québec à l'étranger.

A. L'autonomie d'un peuple minoritaire dans une fédération unitaire³

1- Une autonomie précaire: de la conquête de 1760 à la création du Canada en 1867

On ne peut comprendre le Québec contemporain sans remonter à la période qui précéda la création du Canada en 1867. Il faut se rappeler qu'avant 1867, le Québec tel que nous le connaissons aujourd'hui n'avait pas d'existence politique. Après la conquête de la Nouvelle-France par la Couronne britannique en 1760, la colonie française devint une possession britannique, constituée en 1763 en « Province of Quebec ». De 1763 à 1791, cette province demeura sous administration impériale. En 1774, les sujets français de la colonie qui, depuis la conquête, vivaient entièrement sous le régime des lois anglaises, obtinrent de Londres le droit de vivre en matière de propriété et de droit civil sous la gouverne de leurs lois et coutumes françaises. En 1791, à la demande des quelque 10 000 colons britanniques voulant se séparer de la majorité des quelque 150 000 Canadiens, le pouvoir impérial divisa la colonie en deux, le Bas-Canada et le Haut-Canada, et dota chacune de ces nouvelles colonies d'un Parlement local, supervisé par un gouverneur nommé par la métropole⁴. Ce régime de gouvernement, qui concentrat le pouvoir réel dans un conseil législatif oligarchique, laissa peu de prise au contrôle des Parlements coloniaux.

Inquiétés par l'emprise que la métropole conservait sur l'administration des deux colonies, les élus du Haut-Canada et du Bas-Canada réclamèrent dans les années 1830 l'instauration du gouvernement responsable⁵. Fort de l'appui des Canadiens, de colons irlandais et anglais démocrates⁶, le Parti patriote dirigé par Louis-Joseph Papineau se fit l'avocat au Bas-Canada d'un véritable gouvernement constitutionnel, responsable et possédant la confiance du peuple. Ces demandes se heurtèrent à la sourde oreille de Londres en 1837; Westminster, qui avait proclamé le principe des nationalités en Grèce et ailleurs en Europe en 1830, ne voyait pas l'opportunité de transposer à ses colonies nord-américaines⁷. Le refus de Londres d'y répondre et sa décision de permettre au gouverneur d'utiliser les revenus coloniaux sans l'approbation de l'assemblée furent à l'origine d'une rébellion armée par les Patriotes du Bas-Canada en 1837-1838⁸; une autre rébellion eut lieu dans le Haut-Canada. Les forces impériales les réprimèrent et décrétèrent en 1838 la dissolution de l'Assemblée parlementaire du Bas-Canada. Suivant la recommandation de son observateur dépêché sur les lieux, Lord Durham, Londres fusionna les deux colonies dans le but de mettre en minorité la population d'origine française et d'en favoriser l'assimilation. En effet, au moment de l'union, la population du Bas-Canada atteignait 650000 personnes, alors que celle du Haut-Canada n'en comptait que 450000. L'imposition de l'égalité de représentation des deux colonies à la chambre élue désavantagea la population du Bas-Canada, tandis que celle du Haut-Canada, qui s'était accrue grâce à l'immigration des Loyalistes fuyant les États-Unis et de colons des îles britanniques, pouvait tabler sur un nouvel afflux migratoire pour passer de l'égalité fictive à la majorité réelle. Ainsi naquit en 1840 la Province du Canada. Cependant, la fusion imposée par le pouvoir impérial eut tôt fait de s'effriter; dès 1848, le français recouvra certains de ses droits dans les institutions⁹; l'union législative intégrale finit par faire l'objet de nombreuses remises en question; l'exécutif unique tendit à avoir à sa tête deux représentants.

2- La création du Canada en 1867: une quasi-fédération scellant dans l'esprit du Québec un pacte entre deux peuples fondateurs

Au début des années 1860, les colonies anglaises du nord du 45^e parallèle — le Canada-Uni, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve — envisagèrent de former une union politique. Des pourparlers s'engagèrent et des conférences interparlementaires se tinrent dans plusieurs de ces colonies. Dans la Province du Canada, deux coalitions, l'une menée par John A. Macdonald, l'autre par George-Étienne Cartier, se divisaient sur la forme du nouveau gouvernement. Le parti de John A. Macdonald favorisait un gouvernement central fort, voire un régime unitaire. Les troupes de George-Étienne Cartier, plus sensibles aux aspirations de la population d'origine française, préconisaient une formule fédérale. Pour cette population et ses représentants, le fédéralisme représentait une chance unique de regagner l'autonomie perdue en 1840 et de donner à la population de l'ancien Bas-Canada ses propres institutions représentatives. Ainsi, les quelque 847000 Canadiens français de l'ancien Bas-

Canada, qui comptaient à peine un tiers de la population de la nouvelle fédération, voyaient dans le Canada de 1867 « *un pacte constitutionnel qui leur permettrait de s'affirmer comme peuple distinct sur un pied d'égalité avec la majorité anglophone* ».¹⁰ Répondant aux requêtes des parlementaires de la Province du Canada, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, Westminster créa en 1867 le « *Dominion du Canada* », formé d'un gouvernement central et de quatre provinces, dont celle du Québec.

Le compromis que retint Westminster ne ressemblait à aucune expérience connue de fédéralisme à l'époque. Il ne s'agissait pas d'un système semblable au fédéralisme américain, qui avait vu le jour par le passage d'une confédération d'États indépendants à un fédéralisme couplé d'une séparation très compartimentée des pouvoirs. Les constitutants de 1867 devaient tenter de concilier le parlementarisme britannique et une formule de gouvernement qui divisait l'autorité étatique. Le pays qui se dessina en 1867 demeurait encore une colonie, n'exerçant pas encore tous les attributs de la souveraineté. C'était une monarchie constitutionnelle, qui faisait depuis peu l'expérience du gouvernement responsable.

Le système conçu en 1867 ne formait pas une fédération authentique, en ce qu'il était loin de consacrer l'autonomie des provinces et leur participation aux décisions prises à l'échelon fédéral.¹¹ Le texte constitutionnel de 1867 comportait de nombreux déséquilibres, certaines de ses dispositions donnant au gouvernement fédéral les pouvoirs et le statut d'un gouvernement unitaire.¹² Les provinces disposaient certes de compétences propres, relatives à des matières particulières, accordées par la Constitution et non par délégation du gouvernement fédéral. Cependant, elles ne disposaient pas de la compétence résiduaire, c'est-à-dire la compétence de principe sur les matières non attribuées à un ordre de gouvernement.¹³ Le gouvernement fédéral pouvait annuler leurs lois et leurs décisions, grâce à une panoplie de pouvoirs unilatéraux. Il pouvait également augmenter ses compétences par une déclaration unilatérale de son Parlement. De plus, n'étant pas représentées à la chambre haute, soit par des délégués de leur assemblée, soit par des sénateurs élus, les provinces ne participaient pas non plus à la nomination des principaux magistrats de l'État central, tels par exemple les juges fédéraux. Le Parlement fédéral, en plus de se voir reconnaître de nombreuses compétences, jouissait de pouvoirs généraux des plus vastes, tels le pouvoir de légiférer sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement ou celui de faire des lois sur les échanges et le commerce. Peu de compétences étaient partagées, sauf l'immigration et l'agriculture, soumises à la prépondérance des lois fédérales. En somme, le gouvernement fédéral issu de la constitution de 1867 ressemblait plutôt à un gouvernement unitaire, nullement entravé par l'action des provinces et par leur participation dans ses choix. Bref, c'était une étroite et frêle autonomie que la constitution de 1867 reconnaissait à cette collectivité incertaine qui était redevenue le Québec.

Le Canada n'eut pas plus tôt été créé que le compromis de 1867 montra l'ampleur du malentendu qui s'était glissé entre ses fondateurs. Pour George-Étienne Cartier et ses successeurs, le compromis de 1867 était censé sceller un pacte entre deux nations, une entente bilatérale entre deux « *peuples fondateurs* »¹⁴ qui, reconnus dans leur égalité de droit, choisissaient le fédéralisme pour mieux vivre ensemble et laisser à la nation canadienne-française les moyens de préserver ses institutions, ses lois et son caractère propre. Pour John A. Macdonald, qui devint le premier ministre du gouvernement central, le Canada formait un Dominion dirigé par un gouvernement central fort, investi de la plénitude des pouvoirs et de la représentativité. Aussi, dans les 30 premières années d'existence du pays, le gouvernement fédéral n'hésita pas à user de son pouvoir de désaveu à l'encontre des lois provinciales, se considérant comme une instance judiciaire apte à juger de leur constitutionnalité.¹⁵ En 1887, le premier ministre du Québec organisa une conférence des premiers ministres, à laquelle il invita le premier ministre Macdonald. Ce dernier refusa d'y assister, au motif que les seuls représentants légitimes des provinces étaient les membres du Parlement fédéral.¹⁶ La réaction du premier ministre Macdonald annonçait en quelque sorte une conception autoritaire et centralisée du fédéralisme, qui prévaudrait dans les décennies à venir, et contre laquelle le gouvernement du Québec, inspiré d'une conception classique et binationale, se buterait à maintes reprises.

B. Les demandes du Québec: forger un gouvernement national québécois pour répondre aux besoins d'une société globale, pluraliste et moderne

Avant les années 1960 les demandes du Québec ont principalement porté sur la défense de l'autonomie provinciale, qui alliait le non-interventionnisme de l'État avec la protection du caractère traditionnel du Québec. L'Église catholique, gardienne de la société civile québécoise, veillait à protéger un peuple longtemps isolé des idées modernes. Le conservatisme et le nationalisme défensif dominaient la politique québécoise. On parlait à l'époque davantage d'une société ou d'une nation canadienne-française que d'une société ou d'un peuple québécois.

1- Le commun dénominateur de ces demandes depuis 1960

Avec l'élection du gouvernement Lesage en 1960, le discours autonomiste se renouvela. Ce gouvernement mettait désormais l'accent sur la modernisation du Québec et sur la prise en charge par l'État québécois de responsabilités jusqu'alors dévolues à l'Église ou à d'autres corps intermédiaires. Les contraintes du fédéralisme exerçaient dès lors sur le Québec un poids plus lourd. Le peu de compétences et de ressources fiscales laissées effectivement aux provinces poussa le Québec à réclamer une réforme approfondie de la fédération.

Les nouvelles demandes du Québec englobaient aussi bien son statut au sein du Canada, la rénovation du partage des compétences et des institutions fédérales, la protection des droits individuels et la procédure d'amendement de la constitution canadienne¹⁷. Pour le gouvernement du Québec, l'enjeu de ces demandes n'était pas seulement d'accroître son rayonnement et ses attributions; il lui fallait d'abord répondre aux besoins d'une société aspirant à la modernité, de plus en plus pluraliste par ses valeurs et par sa composition démographique, d'où l'urgence de mettre en place les dispositifs d'un État-providence moderne, réalisant une séparation plus nette entre l'Église et l'État, capable d'offrir à sa population des politiques sociales et économiques intégrées.

Aussi, les gouvernements québécois en sont venus à jouer le rôle d'un véritable gouvernement national, qui, par la confiance et les attentes que lui porte la population, représente une communauté nationale distincte. Ces gouvernements ont tour à tour revendiqué un statut d'égalité pour le Québec avec le reste du Canada, de société distincte, voire de peuple souverain associé. Aucun ne s'est accommodé de l'idée que le Québec forme une simple collectivité territoriale placée sur un pied d'égalité formelle avec les neuf autres provinces. Aucun non plus n'estimait que le renforcement des droits linguistiques des francophones dans les institutions fédérales et l'octroi de droits à l'éducation en français aux minorités francophones hors Québec satisferaient adéquatement les demandes traditionnelles du Québec.

Certes, de l'élection du gouvernement de Jean Lesage en 1960 au référendum du 30 octobre 1995, le contenu des demandes du Québec a beaucoup varié. Des partis aussi différents que le Parti libéral du Québec, l'Union nationale et le Parti québécois les ont exprimées, partis fédéralistes, souverainistes, conservateurs, socio-démocrates ou centristes. S'il fallait néanmoins résumer la pensée constitutionnelle du Québec, nous pourrions l'énoncer par quelques idées directrices.

Tout d'abord, cette pensée part d'une demande de reconnaissance, soit l'adéquation entre le discours et le fonctionnement du fédéralisme canadien avec la réalité politique québécoise. Il s'agit de faire reconnaître par le reste du Canada la présence au Québec d'une communauté politique distincte, qui préexista à la création du Canada en 1867 et qui a conservé au cours de l'histoire les traits d'une communauté nationale vivante. Ensuite, d'obtenir la reconnaissance que cette communauté nationale est légitimement représentée par son gouvernement provincial, qui en véhicule les aspirations et en satisfait les besoins collectifs. À ce titre, le gouvernement québécois a la responsabilité de représenter cette communauté au sein de l'ensemble fédéral et de voir à assurer la cohésion de cette communauté et les conditions économiques et sociales de son essor.

Il découle de cette double reconnaissance que le Québec forme une communauté politique de base qui a droit de disposer librement de son avenir, c'est-à-dire de se prononcer sur tout changement de son statut politique. En tant que peuple fondateur du Canada et partenaire du système fédéral canadien, le Québec possède ainsi un veto sur tout projet de réforme de la constitution touchant à son statut et à ses attributions. Toute réforme majeure de la fédération canadienne ne peut donc être entreprise sans le consentement du Québec et sans sa participation.

À cette demande de reconnaissance s'ajoute une demande de compétences. Les gouvernements québécois ont tous observé que le fédéralisme canadien est trop centralisé, en ce qu'il réserve au gouvernement fédéral des pouvoirs généraux et unilatéraux exclusifs et n'accorde pas de protections suffisantes aux compétences des provinces. La fédération unitaire de 1867 s'était décentralisée grâce à la jurisprudence du Conseil privé de Londres, plus haut tribunal du pays de 1867 à 1949, qui s'était inspiré d'une conception classique et dualiste du fédéralisme pour renforcer l'autonomie des provinces et ainsi équilibrer le texte de 1867. Après 1949, la Cour suprême du Canada prit le relais du Conseil privé et se mit progressivement à décloisonner les compétences et à élargir les compétences fédérales. Le Québec, ne pouvant plus compter sur un équilibre des pouvoirs maintenu par voie judiciaire, dut composer avec un environnement politique canadien favorable à la centralisation des politiques économiques et sociales. À maintes reprises, il contesta au gouvernement fédéral le pouvoir d'entreprendre ces politiques au Québec même ou d'orienter celles dont le Québec prenait lui-même l'initiative.

Cette demande de compétences touchait à deux aspects: l'intégrité et la cohérence du partage des pouvoirs. Premièrement, les gouvernements québécois ont régulièrement exhorté le gouvernement fédéral à se garder d'intervenir dans les champs de compétence déjà reconnus aux provinces par la Constitution. Qu'il se soit agi d'éducation, de santé, d'affaires municipales, de ressources naturelles, ils ont prié le gouvernement fédéral de s'en retirer en cessant d'y faire des dépenses ou d'y légiférer par voie indirecte. Si le gouvernement fédéral entendait intervenir dans les compétences des provinces, il devait le faire avec leur accord et leur verser des subventions sans y assortir de conditions — ou alors leur accorder un dégrèvement fiscal. Constatant que le langage de la constitution de 1867 avait vieilli, les gouvernements québécois en ont réclamé la modernisation pour préserver l'intégrité de leurs compétences et ainsi clarifier le partage des responsabilités gouvernementales.

Deuxièmement, les gouvernements québécois ont voulu aussi affirmer la cohérence de leurs compétences. Certains pouvoirs échappaient aux provinces, du fait du langage de la constitution et du transfert progressif de compétences au gouvernement fédéral décidé par la Cour suprême, comme en matière de communications¹⁸. Il est difficile pour une province de mettre en oeuvre une politique sociale intégrée et efficace si, par exemple, compétente sur la sécurité sociale, elle ne peut garantir la formation de la main-d'œuvre. Il en est de même pour la culture, matière vitale pour le Québec, sur laquelle il possède une compétence fragmentaire, en raison de la compétence fédérale exclusive sur la radio-télédiffusion¹⁹ et aujourd'hui presque exclusive sur les communications. C'est pourquoi dans l'esprit des gouvernements québécois la réforme du partage des pouvoirs passait avant toute autre réforme. L'enjeu en était la cohérence des outils requis pour offrir à la population du Québec des politiques publiques intégrées et complètes.

Enfin, outre ces demandes de reconnaissance et de compétences, les gouvernements québécois se préoccupaient de leur participation aux institutions fédérales. Le Canada de 1867, comme celui de la fin du XXe siècle, se démarque encore de la plupart des fédérations connues dans le monde par l'absence de certains mécanismes de participation des provinces aux décisions fédérales. Même encore aujourd'hui, le gouvernement fédéral canadien ressemble à certains égards à un gouvernement unitaire autolimitant plus ou moins ses actions. D'où cette demande de participation, par laquelle les gouvernements québécois ont réclamé voix au chapitre dans la nomination des hauts magistrats fédéraux, juges de la Cour suprême, sénateurs, hauts fonctionnaires. Dans certains cas, ils sont allés jusqu'à réclamer l'exclusivité de certaines nominations, comme l'a fait le gouvernement du Parti québécois de Pierre-Marc Johnson pour les juges des cours supérieures, tribunaux dont les juges sont nommés par le cabinet fédéral²⁰.

Soulignons également la confiance des gouvernements québécois dans le gouvernement représentatif. Même si les tribunaux et l'État de droit leur ont inspiré le respect, ils ont généralement préféré régler leurs différends avec les autres gouvernements du pays par voie intergouvernementale plutôt que par voie judiciaire. De plus, ils ont été réticents devant l'idée de créer une nouvelle catégorie d'élus pour représenter les provinces dans le gouvernement central, comme le souhaitaient les partisans au Canada d'un sénat élu conçu sur les modèles américain et australien. Les gouvernements québécois ont plutôt favorisé un modèle de sénat inspiré du sénat allemand, le Bundesrat, composé de délégués des États fédérés. Cette préférence transparaît dans le projet d'accord constitutionnel de Charlottetown de 1992, qui proposa entre autres d'instituer un sénat élu. À la demande du Québec, on accorda aux provinces le pouvoir de déterminer le mode d'élection des sénateurs²¹.

2- Les moments critiques de la réforme constitutionnelle de 1960 à 1982

Entre 1927 et 1980, il y eut treize conférences constitutionnelles, en plus de toutes les rencontres plus ou moins formelles où les gouvernements provinciaux et fédéral purent engager des pourparlers sur la réforme de la constitution. Faute de consensus et de volonté politique, peu de ces initiatives ont réussi. De 1867 à 1960, la constitution du pays connut plusieurs changements ponctuels, dont plusieurs consistèrent à élargir les compétences du Parlement fédéral, notamment en matière d'assurance-chômage, de pension de vieillesse, ainsi que son pouvoir sur les institutions centrales.

C'est surtout après 1960 que se fit sentir la nécessité pour le Québec d'exercer la plénitude de ses compétences. Au cours du gouvernement libéral de Jean Lesage (1960-1966), il fut beaucoup question d'élargir l'assiette fiscale du Québec, de prolonger ses compétences sur la scène internationale et de récupérer les domaines de responsabilité provinciale dans lesquels le gouvernement fédéral s'était ingéré depuis la Deuxième Guerre mondiale. En 1961, le ministre fédéral de la Justice, E.D. Fulton, proposa le rapatriement de la constitution, sans y joindre de formule de modification. Le premier ministre Jean Lesage rejeta cette proposition, car elle laissait au gouvernement fédéral un pouvoir trop étendu sur la modification des institutions centrales. En octobre 1964, une autre proposition de rapatriement vit le jour. Le gouvernement Lesage dut la repousser au début de 1966. Trop rigide, la formule d'amendement proposée ne donnait en contrepartie au Québec aucune reconnaissance de ses compétences, ni de garanties suffisantes pour la protection de sa culture et de sa langue.

Même si le gouvernement libéral exerça à deux reprises son veto sur la réforme constitutionnelle, il réussit à établir un régime des rentes distinct — la Régie des rentes du Québec — sous administration québécoise et à conclure des ententes réalisant le retrait du gouvernement fédéral de certains champs de compétence provinciale²².

Le gouvernement de l'Union nationale de Daniel Johnson (juin 1966 – septembre 1968) accentua le caractère national des demandes du Québec. Il concevait la fédération canadienne comme l'association dans l'égalité de deux communautés linguistiques et culturelles, de « *deux peuples fondateurs, deux sociétés, deux nations au sens sociologique du terme* »²³. Le gouvernement Johnson revendiqua de nouvelles compétences, seul moyen d'établir cette égalité entre les deux « *communautés culturelles* »²⁴ du Canada. Il préconisait une formule souple de partage de responsabilités, permettant à chaque province d'assumer les responsabilités dont elle avait le plus besoin. Pour le Québec, il importait avant tout de renforcer ses compétences sur les ressources humaines, la culture, les communications, sur la sécurité sociale et le droit civil, de confirmer ses pouvoirs

internationaux et de mettre fin aux pouvoirs unilatéraux du gouvernement fédéral, qui déséquilibreraient la fédération. Malgré l'insistance des demandes du Québec, les conférences intergouvernementales qui se tinrent de 1968 à 1971 n'aboutirent à aucune entente. Le gouvernement fédéral et les provinces rejetaient la conception binationale du fédéralisme que se faisait le gouvernement québécois et n'étaient guère disposés à le décentraliser.

Le gouvernement Johnson était favorable à l'insertion dans la constitution interne du Québec d'une charte québécoise des droits de l'homme. Il n'était pas opposé à l'enchaînement d'une charte des droits dans la constitution canadienne, à la condition que son interprétation fut confiée à un tribunal constitutionnel distinct, et non à la Cour suprême du Canada. Connaissant la volonté du gouvernement fédéral de consacrer une Charte des droits uniforme, il craignait qu'une telle réforme ne se traduisit par « l'homogénéité des conceptions éthiques » et ne gommat « les traditions de droit civil » du Québec²⁵.

Pendant son court mandat (octobre 1968 – avril 1970), le gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand réitéra les demandes de son prédécesseur en insistant sur la nécessité de décentraliser les pouvoirs et d'assouplir les mécanismes de délégation et de coopération entre les gouvernements. Non opposé lui aussi à la consécration d'une charte des droits de l'homme, il estimait néanmoins que cette réforme devait passer après celle du partage des compétences.

Le gouvernement libéral de Robert Bourassa (mai 1970 – novembre 1976), s'il continua la politique de ses prédécesseurs, mit l'accent sur la souveraineté culturelle du Québec. Sa politique avait pour prémissse le désir des Québécois de diriger un gouvernement qui leur soit propre, capable de développer leur personnalité culturelle, et leur désir de participer à une fédération biculturelle, respectueuse du caractère distinct du Québec²⁶. Il lui importait donc de faire reconnaître par le reste du Canada la responsabilité particulière des institutions représentatives québécoises à l'égard de « la permanence » et du « développement de la culture française »²⁷. Il préconisa lui aussi un fédéralisme décentralisé et plus souple, qui accorderait au Québec des ressources financières adéquates et consoliderait ses compétences sociales et culturelles. Son gouvernement entendait bien obtenir la maîtrise d'œuvre des politiques notamment en matière de santé, de sécurité sociale et de main-d'œuvre et exercer plus de responsabilités en matière de communications et d'immigration.

Favorable en principe à l'adoption d'une charte constitutionnelle des droits, il n'en estimait pas moins que cette charte ne devait ni empêcher l'adoption d'une charte provinciale des droits, ni modifier le partage des compétences.

Bien que le gouvernement Bourassa ait souvent insisté sur la souveraineté culturelle du Québec, le gouvernement fédéral et les provinces, peu sensibles aux multiples requêtes du Québec, donnaient plutôt la priorité au rapatriement au Canada du pouvoir d'amender sa constitution. En effet, le Canada n'était pas un pays entièrement souverain du point de vue juridique, car le Parlement de Westminster s'était réservé le pouvoir d'amender la constitution de son ancienne colonie. Aussi, la réforme du partage des compétences paraissait une priorité seconde, d'autant plus que dans l'esprit du gouvernement fédéral, qui se posait comme le seul gouvernement national du pays, il fallait encore centraliser les compétences.

À la suite de sept réunions qui s'étaient tenues depuis février 1968, les premiers ministres du pays s'accordèrent en juin 1971 à Victoria sur un projet de réforme constitutionnelle. Ce dernier comportait une charte des droits, une révision partielle du partage des compétences, des engagements gouvernementaux relatifs aux inégalités régionales et une procédure d'amendement. Le premier ministre Bourassa, qui avait donné son accord de principe à ce projet, le retira quelques jours plus tard. Pour le Québec, le projet de Victoria allait bien en deçà de ce qu'il avait espéré d'une réforme constitutionnelle véritable. Alors que le gouvernement Bourassa avait réclamé « une responsabilité prioritaire dans la conception des politiques en matière de santé, de services sociaux, de sécurité du revenu et de main-d'œuvre »²⁸, le projet de Victoria élargissait les compétences fédérales en ajoutant aux matières de compétence concurrente, ce qui réduisait la sphère des compétences exclusives réservées aux provinces. Bien que ce projet accordât un veto constitutionnel au Québec, il en octroyait un aussi à l'Ontario et aux régions de l'Atlantique et de l'Ouest. D'aucuns étaient persuadés que ces vétos s'annuleraient et rendraient impossible toute réforme constitutionnelle future. De plus, le gouvernement Bourassa objecta au projet de Victoria qu'il transportait au pouvoir judiciaire la responsabilité de clarifier un texte constitutionnel imprécis, tâche qui incombaît avant tout au pouvoir politique²⁹.

Après l'échec de la conférence de Victoria, la réforme constitutionnelle connut une pause. Le gouvernement Bourassa préféra concentrer son action sur la révision pragmatique du fonctionnement du système fédéral, de manière à obtenir par entente administrative du gouvernement fédéral les pouvoirs et les ressources propres à « préserver et développer le caractère biculturel de la fédération canadienne »³⁰.

Avec l'élection du Parti québécois en novembre 1976, les priorités constitutionnelles du Québec se modifièrent. Pour la première fois dans l'histoire politique du Québec, la population porta au pouvoir un parti prônant l'accession du Québec à la souveraineté. Concluant à l'échec du fédéralisme canadien, qui n'avait pu se renouveler et se décentraliser pour satisfaire les aspirations nationales des Québécois, le gouvernement de René Lévesque vit dans la souveraineté du Québec assortie d'une association économique avec le Canada le moyen « d'allier l'autonomie politique avec l'interdépendance économique » et l'« expression contemporaine de la continuité québécoise »³¹. Ce projet de souveraineté-association proposait l'acquisition par le Québec de la souveraineté étatique et le maintien des relations du Québec avec le Canada par le biais d'une association internationale, inspirée

du modèle de la Communauté économique européenne (CEE). Cette association devait comporter une union économique et une monnaie commune.

Néanmoins, dans le cadre des conférences intergouvernementales, le gouvernement Lévesque continua de réitérer les positions de ses prédécesseurs. Il insista sur la reconnaissance de la dualité Québec-Canada et sur la nécessité de voir la répartition des pouvoirs avant de procéder au rapatriement de la constitution, qui demeurait la priorité du gouvernement fédéral. Sensible aux inconvénients du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, il s'objecta à l'insertion de droits linguistiques dans la constitution du pays. C'eût été remplacer l'autonomie du Québec par une « compétence limitée » assujettie à l'interprétation des tribunaux³². Comme ses prédécesseurs, le gouvernement Lévesque préféra confier la protection des droits individuels à une cour constitutionnelle spécialisée³³.

3- Le rapatriement unilatéral de 1982: une perte de statut et de compétences pour le Québec

Le 15 avril 1982, la reine Elizabeth II d'Angleterre proclamait l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1982. Pour les partisans d'un Canada uni et unitaire, c'était un grand jour. Le Parlement de Westminster venait de renoncer au résidu de souveraineté qu'il possédait sur le Canada. Devenu enfin un pays pleinement souverain, le Canada se dotait d'une charte constitutionnelle des droits, consacrait les droits collectifs des peuples autochtones, prenait des engagements en matière d'inégalités régionales, précisait les pouvoirs des provinces en matière de ressources naturelles et héritait d'une formule d'amendement de sa nouvelle constitution.

Pour le Québec, par contre, l'heure n'était pas à la réjouissance. Il voyait s'accomplir une réforme majeure du fédéralisme qui l'avait exclu et lui imposait une perte considérable de compétences et de statut. Longtemps persuadé que le Canada était né de l'accord entre deux nations, il entrait dans un nouveau régime où ne figurait pas son existence comme nation, peuple ou société distincte. Soumis au principe de l'égalité formelle des provinces, il perdait son droit de veto historique sur la réforme de la constitution et se voyait assujetti à l'empire de droits linguistiques façonnés par les tribunaux, qui rétrécissaient la compétence de son Assemblée nationale sur l'éducation et la langue.

Après l'échec de Victoria en 1971, le gouvernement fédéral avait tenté en vain, en 1976 et en 1978, de reprendre l'initiative du rapatriement de la constitution. L'élection en novembre 1976 d'un parti souverainiste à Québec contrariait ses plans. Le référendum de mai 1980 sur la souveraineté-association, qui s'était conclu par le refus de 60% de l'électorat québécois de confier au gouvernement québécois le mandat de négocier un tel projet, permit au gouvernement fédéral de Pierre-Elliott Trudeau d'aller de l'avant. Pendant la campagne référendaire de 1980, le premier ministre Trudeau avait promis aux Québécois que leur « non » à la souveraineté-association serait interprété comme une volonté de renouvellement du fédéralisme. Beaucoup de fédéralistes québécois avaient cru que cette promesse se traduirait par la reconnaissance du caractère distinct ou national du Québec et par une plus grande autonomie.

Dès septembre 1980, le gouvernement Trudeau convoqua une conférence constitutionnelle et y annonça son intention de procéder au rapatriement de la constitution du pays, quitte à se passer de l'appui des provinces. Plusieurs d'entre elles, dont le Québec, s'opposèrent vivement à cette démarche unilatérale et contraire à l'esprit du fédéralisme et en saisirent les tribunaux. Dans un arrêt retentissant, le Cour suprême statua que cette démarche, bien que légale au plan strict du droit positif, contrevenait à une convention politique bien établie, qui exigeait un appui substantiel des provinces à un amendement constitutionnel comme condition de sa légitimité³⁴.

Le gouvernement Trudeau convoqua alors une nouvelle conférence en novembre 1981. Il réussit à isoler le Québec et à négocier sans lui avec les neuf autres provinces un projet de rapatriement et l'enchâssement d'une charte des droits dans la nouvelle constitution. Malgré la protestation du Québec et de son Assemblée nationale, manifestée par l'adoption d'une résolution parlementaire et d'un décret en novembre 1981, le gouvernement fédéral saisit les autorités britanniques de son projet, approuvé ensuite par le Parlement de Westminster en mars 1982.

a) Le contenu de la réforme de 1982

Depuis 1867, le Canada n'avait pas connu de réforme plus importante que celle de 1982. La Loi constitutionnelle de 1982 adoptée par le Parlement britannique a introduit dans la constitution canadienne une charte des droits. Cette charte, inspirée du « Bill of Rights » américain, confia aux tribunaux, notamment à la Cour suprême du Canada, le mandat explicite d'interpréter des droits individuels et d'annuler au besoin les lois des assemblées démocratiques jugées contraires à ces droits. Même la Cour suprême des États-Unis ne jouit pas d'un mandat aussi explicite, comme s'est plu à le souligner le juge Claire l'Heureux-Dubé de la Cour suprême du Canada³⁵. Le langage de cette charte, général et abstrait, est de nature telle qu'il donne aux tribunaux canadiens un

pouvoir d'interprétation énorme, qui érige la Cour suprême et les autres tribunaux d'appel du Canada au rang de co-législateur et de co-constituant³⁶. On peut à bon droit estimer que grâce à cette délégation implicite du pouvoir législatif, la Cour suprême du Canada est devenue l'une des juridictions les plus puissantes du monde occidental. En effet, tout en héritant de cette nouvelle mission, la Cour continue de connaître des appels en tout domaine, civil, criminel, administratif et intergouvernemental.

Ainsi, la réforme de 1982 a remplacé le principe de la souveraineté parlementaire, principe du droit anglais qui avait gouverné le Canada depuis 1867, par la suprématie de la constitution et des tribunaux. La charte des droits comporte une clause de dérogation dite « *nonobstant* », qui autorise les onze Parlements du pays à rétablir leur souveraineté pour une période maximale de cinq ans, renouvelable. En adoptant cette clause, un Parlement peut soustraire pendant cette période une loi à toute contestation de sa validité à l'égard de certains droits protégés par la charte. Néanmoins, un prix politique considérable est attaché à l'exercice de cette dérogation, car le Parlement qui s'en prévaut s'expose à la réprobation de l'opinion publique. Depuis 1982, peu de Parlements ont rétabli leur souveraineté à l'encontre d'un arrêt de la Cour suprême annulant l'une de leurs lois. Notons qu'en juin 1982, au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme de 1982, l'Assemblée nationale, en guise de protestation contre le rapatriement unilatéral, s'est prévalué de ce pouvoir de dérogation et a adopté une loi qui soustrayait l'ensemble de la législation québécoise à plusieurs des droits consacrés par la nouvelle charte fédérale³⁷. Cette loi de dérogation générale n'est maintenant plus en vigueur.

La Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît également des droits collectifs en faveur des peuples autochtones du Canada. Elle consacre leurs « *droits existants et ancestraux* » sans les définir et introduit une procédure permettant la constitutionnalisation automatique des ententes de revendications territoriales négociées entre les gouvernements et les représentants autochtones³⁸. Encore une fois, ce sont les tribunaux qui héritent de la tâche d'interpréter un texte constitutionnel imprécis. Au contraire des droits individuels de la charte, ces droits collectifs revêtent une dimension ethnique, puisque la loi fédérale sur les Indiens réserve le titre d'Indien aux membres des tribus et des bandes d'Indiens et à leurs descendants.

La charte des droits comporte aussi des droits linguistiques, libellés comme des droits individuels. Ces droits confèrent à diverses catégories de personnes le droit de recevoir en anglais ou en français l'éducation publique dispensée par les provinces, là où le nombre le justifie. Une fois de plus, les tribunaux, et non les Parlements, sont les arbitres ultimes de la signification et de l'exécution de ces droits.

Enfin, la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit une procédure d'amendement complète, qui remet aux onze assemblées législatives du pays, le Parlement fédéral et les dix législatures des provinces, le pouvoir de modifier la constitution du pays. Selon le domaine touché par l'amendement, l'unanimité de ces assemblées est requise, ou l'appui du Parlement fédéral et de sept provinces représentant au moins 50% de la population de toutes les provinces, ou le consentement du Parlement fédéral et des provinces concernées.

b) Une perte de statut et de compétences pour le Québec

La réforme de 1982 s'inspire d'une vision centralisatrice du Canada, difficilement compatible avec la vision fédérative et binationale du Québec. Bien loin de reconnaître le Québec comme nation, peuple ou société distincte, la réforme de 1982 part du principe qu'il n'existe au Canada qu'une seule nation, composée d'individus jouissant de droits constitutionnels égaux d'un océan à l'autre³⁹. La Cour suprême du Canada, gardienne de ces droits, seconde le Parlement fédéral dans la définition de normes nationales uniques, qui rétrécissent la marge de manœuvre des provinces⁴⁰.

Silencieuse sur le Québec et sur l'existence d'une société à majorité francophone, la réforme de 1982 fait toutefois exception à sa logique individualiste par la reconnaissance de peuples autochtones, détenteurs de droits collectifs constitutionnalisés. De plus, elle élève le multiculturalisme au rang de règle d'interprétation de la charte des droits. Ce concept, promu depuis 1971 par le gouvernement fédéral en guise de reconnaissance de l'apport des immigrants d'origine autre que britannique ou française à la société canadienne, était aussi pour lui une manière de faire contrepoids au biculturalisme prôné par une commission royale d'enquête fédérale⁴¹ et par les gouvernements et des intellectuels québécois. On a observé que la promotion du multiculturalisme au Canada dispensait le gouvernement fédéral « *d'admettre les conséquences politiques de la spécificité québécoise* » et « *réduisait le fait québécois à un phénomène ethnique* ».⁴² Selon le politologue Kenneth McRoberts, le concept de multiculturalisme permettait au gouvernement fédéral « *d'occulter celui des deux nations et lui donner des armes pour s'opposer à la revendication, par le Québec, d'une reconnaissance de son caractère distinct basé sur la culture* ».⁴³

La réforme de 1982 achève d'occulter le caractère national du Québec par la procédure d'amendement, qui procède du principe de l'égalité des provinces. En plus de perdre son veto historique sur la réforme constitutionnelle, exercé en 1961 et en 1966 par Jean Lesage et en 1971 par Robert Bourassa, le Québec se voit inséré dans une lourde mécanique d'amendement, qui obéit à deux principes. Pour les matières relatives par exemple à l'usage des langues officielles ou à la monarchie constitutionnelle, l'unanimité

des onze Parlements est requise. Pour les autres matières, l'appui du Parlement fédéral et de sept législatures provinciales représentant au moins 50% de la population de toutes les provinces pourra seul ouvrir la voie à la réforme de la constitution. Avec cette procédure d'amendement complexe, le Québec voyait s'évanouir pour lui l'espoir d'une réforme réelle du partage des compétences. Cette procédure comporte certes des mécanismes de retrait et de compensation financière limitée, permettant à une province de conserver ses droits acquis et d'échapper ainsi à une réforme décidée par les autres membres de la fédération. Ces mécanismes de retrait, qu'une province ne peut invoquer pour la réforme des institutions fédérales comme le Sénat et la Cour suprême, ont une vertu seulement protectrice et non constructive.

À cette perte de statut s'ajoute une réduction des compétences législatives du Québec. Plusieurs dispositions sur les droits des minorités linguistiques ont été précisément inscrites dans la charte de 1982 pour faire obstacle à la politique linguistique du Québec, ce que la Cour suprême observa elle-même dans l'un de ses jugements⁴⁴. Ainsi, l'article 23 de cette charte prescrit-il l'obligation faite aux provinces — à vrai dire au Québec — de prodiguer un enseignement public gratuit en anglais, ou en français, selon le cas, à leurs résidents ayant déjà reçu ailleurs au Canada leur enseignement primaire dans cette langue. Cette prescription, baptisée clause Canada, a mis un terme au projet du gouvernement Lévesque de faire de l'enseignement public français le régime commun de tous les nouveaux arrivants. Une autre prescription, plus subtile, baptisée clause universelle, fait une telle obligation aux provinces mais à l'égard de tout immigrant dont la langue apprise est l'anglais — ou le français, selon le cas. Une disposition particulière inscrite dans la Loi constitutionnelle de 1982 suspend l'effet de cette prescription à l'égard du Québec. Néanmoins, il suffira que le Québec l'approuve une seule fois pour qu'elle lui soit irrévocablement appliquée. La clause universelle comporte aussi un message symbolique subtil: la permission donnée au Québec d'intégrer les nouveaux arrivants à sa majorité francophone est présentée comme une entorse aux droits constitutionnels tolérée par une dérogation suspensive. S'il paraît normal que l'école publique soit française en France et allemande en Allemagne, depuis 1982 au Canada, l'école publique francophone est frappée d'un soupçon d'illégitimité au Québec, par le jeu d'un langage juridique refusant de reconnaître au Québec une communauté politique autonome.

D'autres garanties constitutionnelles, au libellé de prime abord généreux comme la liberté d'expression, ont révélé la portée réductrice du pouvoir législatif délégué à la Cour suprême du Canada et aux autres tribunaux. Ainsi en 1988, cette cour a statué que la liberté d'expression protégée par la charte canadienne garantissait aux sociétés commerciales le droit de faire au Québec de la publicité dans la langue de leur choix⁴⁵. Cette interprétation extensive de la liberté d'expression invalidait par le fait même les dispositions de la Charte québécoise de la langue française faisant du français la seule langue de l'affichage commercial public. Bien que la Cour reconnût dans la protection de la langue française au Québec un objectif légitime de gouvernement, elle n'a pas estimé que cet objectif justifiait la prescription de l'affichage unilingue francophone, passant sous silence les arguments allégués par les procureurs du gouvernement québécois à l'appui de leur thèse.⁴⁶

c) La réforme de 1982 heurtait deux principes fondamentaux de la légitimité politique dans une fédération : le consentement et la continuité

Le Québec et l'Assemblée nationale protestèrent en vain contre la réforme unilatérale de 1982. Votée par le Parlement de Westminster, puis proclamée par la reine Elizabeth II d'Angleterre, cette réforme était consacrée loi suprême du Canada. Les protestations du Québec reçurent peu de sympathie dans le reste du Canada, ravi d'avoir accédé à la normalité en gagnant sa pleine souveraineté étatique.

Même si la réforme de 1982 s'est revêtue de tous les attributs de la légalité formelle, la manière dont elle a procédé l'a entachée d'un grave vice de légitimité. Tout d'abord, elle heurtait l'un des grands principes du fédéralisme: le consentement des partenaires au changement constitutionnel. Depuis 1867, le Québec avait participé à toutes les tentatives de réforme de la constitution et aucune d'elles n'avait pu s'opérer sans son consentement. Les gouvernements du Québec ont tous partagé la conviction d'être les représentants d'un des partenaires fondateurs de la fédération canadienne. La constitution du Canada contenait pour eux plus qu'une loi suprême régissant les rouages de l'État: c'était un pacte garantissant au Québec son autonomie et un espace politique vital pour sa culture et ses institutions civiles. La réforme de 1982 était loin de faire écho à cette conviction depuis longtemps partagée. Elle signifiait que le consentement du Québec n'était plus nécessaire pour valider les changements constitutionnels du Canada. Ensuite, au contraire de l'époque précédent la conclusion du pacte fédératif de 1867, où deux nations, l'une conquérante, l'autre aspirant à recouvrer sa liberté collective, négocièrent une formule d'accordement, le nouveau Canada qui a émergé de la réforme de 1982 cristallisait la vision d'un seul des constituants de 1867. On ne connaît pas dans l'histoire contemporaine d'autre exemple de fédération libre et démocratique qui ait écarté l'un de ses partenaires d'une réforme majeure de ses institutions.

Comme l'observait en septembre 1981 le chef de l'Opposition officielle à l'Assemblée nationale, M. Claude Ryan, une réforme du fédéralisme qui réduit les droits de l'Assemblée nationale atteint par le fait même le peuple québécois :

« L'enjeu, c'est la défense des pouvoirs législatifs du Québec, la défense des pouvoirs constitutionnels du Québec qui sont gravement menacés par le projet mis de l'avant, à l'heure actuelle, par le gouvernement fédéral [...] Nous devons conclure avec beaucoup de fermeté que chaque fois que l'Assemblée nationale est atteinte dans ses prérogatives essentielles, c'est le peuple du

Québec lui-même qui est atteint. Être indifférent à une atteinte faite aux pouvoirs de l'Assemblée nationale, c'est être indifférent ou traiter à la légère les aspirations et la réalité fondamentale du peuple québécois lui-même. »⁴⁷

On a certes tenté de minimiser au Canada l'impact du caractère unilatéral de la réforme de 1982. Les défenseurs de cette réforme ont insisté surtout sur l'aspect strictement légal de la question. L'argument le plus invoqué est le jugement prononcé par la Cour suprême sur l'existence du droit de veto du Québec. Dans ce renvoi, la cour statua qu'il n'existaient dans la politique intergouvernementale canadienne aucune convention politique exigeant le consentement du Québec au changement constitutionnel⁴⁸.

La Cour aurait pu difficilement en décider autrement. Son arrêt est survenu quelque huit mois après la proclamation de la réforme de 1982, une fois que la Grande-Bretagne eut définitivement renoncé à son résidu de souveraineté sur le Canada. Si elle avait mis en doute la validité du processus, c'était tout l'édifice constitutionnel canadien qui en aurait été ébranlé. Placée devant le fait accompli, la Cour ne pouvait donc que sacrifier la légitimité politique et l'esprit du fédéralisme à la sécurité juridique. De plus, en invalidant la réforme de 1982, la Cour aurait dû renoncer au rôle de cour constitutionnelle gardienne des droits dont l'investissait avantageusement cette réforme.

À l'appui de leur conception légaliste, les défenseurs de la réforme de 1982 invoquent aussi un accord auquel le gouvernement Lévesque a souscrit en avril 1981. Cet accord « *de circonstance* », signé par huit premiers ministres provinciaux, consistait en une contre-proposition au projet de rapatriement de la constitution dont le gouvernement fédéral avait saisi le Parlement peu auparavant⁴⁹. Ce document, s'il reconnaissait implicitement l'égalité constitutionnelle des provinces, prévoyait un ensemble de vétos et de droits de retrait pleinement compensés qui, dans l'esprit des négociateurs québécois, valait bien un veto effectif. Il se peut que ces négociateurs aient mal saisi la portée de leur geste. Cependant, il serait étonnant qu'un simple document exécutif, qui ne valait que dans la mesure où le gouvernement fédéral l'acceptait et qui avait pour but de le convaincre de retirer son projet et de le renégocier avec les provinces, ait suffi à abroger une convention politique aussi fondamentale que le consentement du Québec à un nouvel ordre fédératif.

Autre principe fondamental heurté par la réforme de 1982: la continuité⁵⁰. Par le Traité de Paris signé à Versailles en 1763, la France, au terme de la Guerre de Sept ans, céda la Nouvelle-France à la Grande-Bretagne. La population française de la Nouvelle-France tomba alors sous la sujexion des lois anglaises par proclamation du roi d'Angleterre. C'était un principe du droit public anglais et du droit international qu'un peuple conquis conservât ses coutumes et ses institutions civiles. La Grande-Bretagne finit par reconnaître la valeur de ce principe et adopta en 1774 l'Acte de Québec, qui déchargea les sujets français du Québec de l'obligation de prêter le serment du test et leur reconnut le droit de conserver leurs lois et coutumes françaises en matière de propriété et de droit civil. La Grande-Bretagne fit entorse à la continuité légale et politique garantie par l'Acte de Québec en décretant en 1840 l'union des colonies du Haut-Canada et du Bas-Canada. Toutefois, en 1867, elle rétablit la primauté du principe dans la loi fondatrice du Canada. Ainsi, pour préserver les institutions civiles québécoises, on fit de la propriété et des droits civils une compétence exclusive des provinces. Plusieurs institutions civiles, écoles, hôpitaux, municipalités, tombaient sous la compétence exclusive des provinces. De plus, bien que le Parlement fédéral se vit octroyer la compétence de légiférer sur l'uniformisation des lois civiles des provinces de « *common law* », la compétence du Québec sur son système de droit civil demeurait sans partage.

La réforme de 1982 a affecté à plus d'un titre la continuité légale et politique du Québec. Elle a abaissé son statut au sein du fédéralisme canadien, soumis les institutions civiles et politiques du Québec à la suprématie d'une constitution façonnée par des juges non élus, et réduit les compétences du Québec sur l'éducation et la langue. La réforme de 1982 représentait pour le Québec une deuxième grande discontinuité depuis l'Acte de Québec de 1774.

4. L'après 1982: un Québec diminué à la recherche d'une juste réparation

a) Une première tentative de réparation: l'accord du lac Meech

Élu en 1984 sur la promesse de réintégrer le Québec dans l'honneur et l'enthousiasme dans le cadre fédéral canadien, le gouvernement fédéral du Parti progressiste-conservateur de Brian Mulroney se montra favorable à l'idée d'une réforme réparatrice. Le gouvernement de René Lévesque, qui achevait son deuxième mandat, prit le « *beau risque* » de tenter une réforme du fédéralisme et présenta en mai 1985 un projet d'accord constitutionnel cherchant à le « *bonifier* ». La réforme de 1982 avait causé un immense tort au Québec, constatait le projet d'accord: « *Une fédération ne peut en effet fonctionner adéquatement pour les citoyens, sans la participation active d'un de ses partenaires majeurs, tout comme le Québec ne peut se contenter à jamais du statut diminué qui lui a été imposé. Il faut donc rechercher l'occasion de corriger les choses* »⁵¹. En guise de réparation, le projet d'accord insista sur la reconnaissance constitutionnelle du peuple québécois, sur l'affirmation de la compétence prépondérante du Québec sur les droits linguistiques et les libertés, et sur la modernisation et la décentralisation des pouvoirs.

Élu en décembre 1985, le gouvernement libéral de Robert Bourassa prit le relais de son prédécesseur dans la demande d'une juste réparation. Par la voix de son ministre délégué aux Affaires intergouvernementales, Gil Rémillard, il fit connaître en mai 1986 cinq conditions préalables à l'adhésion du Québec à la réforme de 1982. Ces conditions étaient les suivantes :

- la reconnaissance du Québec comme société distincte;
- des compétences accrues en matière de sélection et d'intégration des immigrants;
- la participation du Québec à la nomination des juges québécois de la Cour suprême;
- la restriction du pouvoir fédéral de dépenser;
- la reconnaissance au Québec d'un droit de veto sur la réforme de la Constitution.

Une entente finale intervint en juin 1987 entre les onze premiers ministres du pays. Cette entente, qui incorporait les demandes du gouvernement Bourassa dans un projet de modification constitutionnelle, devait être ensuite ratifiée par les onze Parlements du pays dans un délai de trois ans.

Cette entente, appelée communément l'accord du lac Meech, ne devait pas régler toutes les demandes du Québec. Il s'agissait de lui rendre acceptable une réforme de la Constitution entreprise sans son consentement. Le Québec acceptait de faire le tri dans ses demandes et de remettre la négociation de plusieurs d'entre elles à un autre moment⁵². Les signataires de l'accord du lac Meech avaient la conviction qu'une fois le Québec de retour dans le cadre fédératif, la fédération se remettrait en marche. Ils pourraient alors procéder de manière régulière à l'étude des réformes institutionnelles dont le Canada avait grand besoin: réforme du Sénat, de la Cour suprême, du partage des compétences gouvernementales, etc.

L'accord du lac Meech devait reconnaître dans la constitution canadienne le Québec comme société distincte. Le gouvernement et la législature du Québec s'y voyaient aussi reconnaître le rôle de protéger et promouvoir le caractère distinct du Québec. De même, les gouvernements et les assemblées du pays s'y voyaient attribuer le rôle de protéger la dualité linguistique au Canada. Ces deux concepts, la société distincte et la dualité linguistique, avaient rang de clauses servant à l'interprétation de la constitution du Canada. L'accord comportait une procédure conférant une protection constitutionnelle aux ententes négociées entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'immigration. Il encadrerait également ce que l'on appelle dans le jargon constitutionnel canadien le pouvoir fédéral de dépenser. En effet, le gouvernement fédéral canadien possède une capacité fiscale énorme. En usant de ses subventions et de ses transferts monétaires, il peut intervenir dans les secteurs d'activités de compétence provinciale et en fausser les priorités, notamment en assortissant ces subventions de conditions diverses, comme il l'a fait en santé⁵³. En somme, ce pouvoir de dépenser est une forme de pouvoir législatif indirect, qui s'ajoute à la panoplie des attributions fédérales. L'accord du lac Meech aurait limité l'exercice futur de ce pouvoir normatif. Il aurait reconnu aux provinces le droit de se retirer des programmes financés par les deux ordres de gouvernement et de recevoir en retour du gouvernement fédéral une juste compensation financière.

Ensuite, les provinces auraient obtenu un veto sur plusieurs aspects de la réforme constitutionnelle, relatifs notamment à la représentation proportionnelle des provinces au Parlement fédéral, aux pouvoirs du Sénat et à la sélection des sénateurs, à la nomination des juges de la Cour suprême, etc. De plus, elles auraient aussi obtenu le droit de se retirer, avec juste compensation financière, de tout amendement constitutionnel transférant des compétences législatives au Parlement fédéral.

Enfin, en plus de consacrer la garantie faite au Québec d'être représenté par trois juges sur un banc de neuf juges à la Cour suprême, l'accord faisait participer les provinces à la nomination des juges de la Cour suprême et des sénateurs.

L'accord du lac Meech souleva néanmoins dans l'opinion publique canadienne une opposition grandissante qui se traduisit par le peu d'empressement mis par certaines provinces à le ratifier⁵⁴. Cette opposition venait entre autres de la crainte que cet accord n'octroyât au Québec un statut particulier par sa reconnaissance comme société distincte et ne diluât la primauté des droits individuels et collectifs consacrés par la charte de 1982. Deux provinces où s'était manifestée une vive opposition à l'accord, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick, tardèrent à le ratifier; une autre province, Terre-Neuve, retira son appui. Le défaut des législatures du Manitoba et de Terre-Neuve de s'exécuter le rendit caduc. À la suite de l'échec de cette première tentative de réparation constitutionnelle, le gouvernement québécois se retira du forum des discussions intergouvernementales et constitutionnelles, jugeant ce processus discredited.

b) Une deuxième tentative: l'accord de Charlottetown de 1992

Le premier ministre Bourassa, avec l'accord du chef de l'Opposition Jacques Parizeau, mandata en juin 1990 une commission parlementaire extraordinaire, la commission Bélanger-Campeau, du soin de consulter la population québécoise et de définir les options politiques du Québec. Elle déposa son rapport en mars 1991, qui concluait à deux options politiques pour le Québec: l'accession du Québec à la souveraineté ou la négociation avec le Canada d'un nouveau partenariat dans le cadre fédéral. Pendant

ce temps, une commission d'enquête fédérale, présidée par Keith Spicer, avait sondé l'opinion publique canadienne, espérant susciter un consensus sur des valeurs communes, et remit son rapport en juin 1991, après avoir connu de nombreux déboires⁵⁵. En septembre 1991, le gouvernement Mulroney reprit l'initiative de la réforme constitutionnelle et déposa un projet de réforme, *Bâtir ensemble le Canada*⁵⁶, et chargea ensuite un comité spécial de la Chambre des communes et du Sénat, le comité Beaudoin-Dobbie, du mandat d'examiner ce projet et de l'améliorer⁵⁷.

Pendant l'hiver 1992 se sont amorcées des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, à l'exception du Québec, qui préférait s'en abstenir, sur la confection d'une offre canadienne. Il ne s'agissait plus de répondre aux demandes du Québec uniquement. Tout était jeté sur la table: réforme du Sénat, union économique et sociale, gouvernement autochtone, partage des responsabilités, etc. Le gouvernement du Québec finit par se joindre *in extremis* à la table des négociations. Les onze premiers ministres et les représentants autochtones aboutirent à un accord final en août 1992, à Charlottetown. Deux référendums, l'un fédéral, tenu à l'extérieur du Québec, l'autre tenu au Québec sous l'empire des lois québécoises, décidèrent du sort de cet accord. Ces deux référendums en confirmèrent le rejet en octobre 1992 par 55% de la population canadienne et par près de 57% de la population québécoise.

Même si les négociations précédant l'accord de Charlottetown s'étaient transformées en « ronde Canada », elles partaient du principe qu'il fallait réintégrer le Québec dans le cadre constitutionnel et ainsi répondre aux conditions qu'il avait posées pour son adhésion à la réforme de 1982. L'accord de Charlottetown se distinguait de celui du lac Meech en ce qu'en plus de vouloir redresser les torts causés au Québec par la réforme de 1982, il proposait pour l'ensemble du Canada une réforme fondamentale de la fédération. Ainsi, en plus de reconnaître le caractère distinct du Québec et d'en confier la promotion au gouvernement et à la législature du Québec, cet accord consacrait comme valeurs fondamentales du pays le multiculturalisme, l'égalité des provinces et des sexes, etc.; il instituait un troisième ordre de gouvernement, autochtone, dont la création était laissée à l'arbitrage des tribunaux, créait un sénat où les provinces auraient été représentées à égalité, et réaménageait les responsabilités gouvernementales par amendement constitutionnel ou par le truchement d'ententes gouvernementales protégées par la constitution.

Les deux référendums mirent un terme à cette deuxième tentative de réparation. Si les gouvernements du Canada et du Québec avaient investi tant d'énergie dans la réforme de la constitution pendant une décennie, c'était qu'ils reconnaissaient dans l'imposition unilatérale de la réforme de 1982 au Québec un tort qui hypothéquait l'avenir du Canada. Cette injustice, inscrite dans l'ordre constitutionnel canadien, ne réclamait rien de moins qu'une réparation constitutionnelle.

C. La situation politique du Québec au lendemain du référendum du 30 octobre 1995

Ce bref survol jeté sur la réforme constitutionnelle au Canada nous permet d'en mieux saisir l'enjeu et les raisons du mécontentement que suscite le fédéralisme canadien au Québec. La demande la plus fondamentale du Québec a été son désir de vivre dans un régime politique où le langage et la structure des institutions représentatives sont en accord avec sa volonté de se constituer en communauté politique. D'où l'importance qu'a revêtue la question de la reconnaissance du statut du Québec, comme communauté politique autonome, comme « *société distincte par la langue, la culture et les institutions* », « *qui possède tous les attributs d'une communauté nationale distincte* ».⁵⁸

Depuis 1867, la fédération canadienne s'est certes modernisée. Le système politique qui en a émergé ne ressemble guère au gouvernement quasi unitaire imaginé par ses constituants. Le partage des pouvoirs s'est redéployé et assoupli; les gouvernements ont mis au point des mécanismes de consultation et de délégation, leur permettant de réaménager le partage de certaines de leurs responsabilités et de coordonner leurs activités. Toutefois, malgré cette indéniable évolution, le Canada est demeuré dans son langage officiel et dans son architecture constitutionnelle une fédération unitaire, faisant du gouvernement central l'autorité première et la plus représentative. La réforme de 1982 a accentué la vocation unitaire de cette fédération. Elle a consacré une conception uniforme de la citoyenneté, définie par l'adhésion à une charte des droits nationale, dont la Cour suprême du Canada, puissante et législatrice, est la gardienne attitrée⁵⁹. Si ce fédéralisme reconnaît la dualité linguistique dans les institutions fédérales et garantit certains droits aux minorités linguistiques, il insère cette dualité dans un cosmopolitisme unificateur — le multiculturalisme —, politique controversée dont on a souligné qu'elle encourageait en fait la fragmentation du lien civique⁶⁰. Cette fédération, malgré la volonté souvent affichée de ses dirigeants de la transformer, dans ses rouages comme dans ses symboles, a montré une grande difficulté et une certaine réticence à reconnaître au Québec plus qu'une collectivité territoriale administrée par un gouvernement local.

C'est ce qu'a constaté le quotidien torontois *The Globe and Mail*. Plutôt que de répondre aux aspirations du Québec moderne issu de la révolution tranquille, le Canada a plutôt jugé bon de diminuer le statut et les compétences du Québec:

« The real truth is that Canada failed to respond adequately to Quebec's Quiet Revolution at the level of society itself. (...) The sum total of Canada's response to Quebec itself after 1980 referendum was an imposed reduction of Quebec's legislative discretion through the 1982 Charter of Rights, and the formal abolition of Quebec's previously assumed right of veto over major constitutional changes. »⁶¹

La difficulté du Canada à réparer les torts causés au Québec par la réforme de 1982 n'a pas non plus échappé aux observateurs étrangers. Le *New York Times* a consacré pendant la campagne référendaire d'octobre dernier un éditorial à la situation politique du Québec et tirait ces conclusions⁶²:

« Quebecers have a genuine grievance — a sharp loss of constitutional status over the past decade and a half — that has never been satisfactorily resolved. Canada was shaped by the 18th-century conquest and absorption of the French colony of Quebec into the British Empire. British rule recognized the special linguistic and cultural status of Quebec, and the province carried a weight in independent Canada's affairs well beyond its 25 percent of the country's population.

But when Canada established a fully sovereign Constitution in 1982, Quebec's legal status reverted to being just one of ten Canadian provinces. Agreements promoted by Ottawa since then to legally enshrine a special status for Quebec have been repeatedly rejected by English-speaking Canada. »

La réforme de 1982 convenait d'un nouveau contrat social canadien, où le fédéralisme cédait sa prééminence à une nouvelle culture politique, fondée sur l'individualisme et le patriotisme des droits. Que le Canada fut né du compromis entre deux nations cessait de figurer dans l'horizon constitutionnel de ce pays. Les gouvernements québécois ont toutefois conservé leur attachement au fédéralisme comme principe organisateur de la constitution, et même après 1982, certains d'entre eux ont gardé, comme les gouvernements de Pierre-Marc Johnson et de Robert Bourassa, l'espoir de rétablir la force effective de ce principe.

L'opposition des gouvernements du Québec à la réforme de 1982 ne vient pas de leur hostilité aux droits individuels mais de la manière dont s'est faite cette réforme et des moyens choisis pour protéger ces droits. Avant 1982, le Québec était une société déjà acquise à l'idée des droits; une longue tradition juridique, née du rapprochement entre le droit civil d'inspiration française et la *common law* d'inspiration anglaise, avait fait entrer dans les moeurs l'amour des libertés et des lois. En 1975, l'Assemblée nationale avait adopté une Charte des droits et libertés de la personne, loi à plusieurs égards avant-gardiste qui inscrivait la protection des droits de l'homme parmi les préoccupations premières du législateur québécois. Aussi, quand le gouvernement fédéral manifesta sa volonté de constitutionnaliser sa charte des droits, ce n'était pas contre leur prééminence que le gouvernement québécois protesta. Dans l'ensemble, les gouvernements québécois auraient été plus enclins à confier l'application d'une charte des droits à une cour constitutionnelle de type européen qu'à une cour d'appel générale comme la Cour suprême du Canada. Ils ont aussi insisté sur la nécessité de concilier la primauté des droits avec le fédéralisme. Cette conciliation pouvait prendre plusieurs formes. Incrire une clause d'interprétation dans la charte fédérale de 1982, comme l'a proposé le gouvernement Bourassa, qui reconnaît le Québec comme société distincte. Affirmer, comme l'a préconisé le gouvernement de Pierre-Marc Johnson, la prépondérance de la charte des droits que le Québec avait déjà adoptée en 1975 sur la charte fédérale.

On pourra objecter que la réforme de 1982 a fait perdre au Québec bien peu de choses. Navrante par sa méthode, elle serait excellente par ses buts: donner aux droits de l'homme toute la reconnaissance qui leur est due dans un pays moderne et démocratique. Ce que le Québec aurait perdu par cette réforme vaudrait bien les compétences auxquelles tout gouvernement démocratique soumis à la primauté du droit et des libertés devrait de toute façon renoncer. Il faut convenir que si l'idée des droits compte parmi les grandes ambitions philosophiques de notre époque, la protection de ces droits connaît plusieurs voies et aucune ne s'impose dans l'absolu. Choisir comme l'a fait le Canada en 1982 d'investir les tribunaux de pouvoirs politiques d'une étendue sans précédent n'était assurément pas l'unique façon de consacrer les droits de l'homme. Plusieurs observateurs de la vie politique canadienne croient, comme le professeur de droit Michael Mandel, que le contrôle judiciaire instauré par la réforme de 1982 a affaibli la démocratie canadienne en rognant le pouvoir des peuples québécois et canadien au profit de puissants intérêts et de juges nommés à vie par le cabinet fédéral⁶³.

Les gouvernements du Québec ont souvent insisté sur la décentralisation du partage des compétences. Inspirés par une conception subsidiaire du fédéralisme, ils se considéraient comme les titulaires premiers des responsabilités gouvernementales pour tout ce qui touche à la culture, l'éducation, les ressources humaines et naturelles, ainsi qu'aux services publics de base comme les soins de santé. Ce principe de subsidiarité, qui a inspiré le droit public allemand et la construction de l'Union européenne et qui figure depuis Maastricht dans les traités de cette union, a aussi modelé implicitement la pensée des gouvernements québécois⁶⁴. Ces derniers croyaient que le gouvernement fédéral devait jouer un rôle supplétif et se garder de faire à la place du Québec ce qu'il pouvait faire seul, ou avec le concours des autres provinces. Or, cette conception subsidiaire des responsabilités s'est souvent heurtée depuis 1867 au partage inégal des compétences législatives et des moyens fiscaux et à la volonté affirmée du gouvernement fédéral après la Deuxième Guerre mondiale de régenter les responsabilités sociales des provinces par son pouvoir de dépenser et par l'édition de normes nationales. De même, le peu d'intérêt de la société canadienne à s'engager dans une décentralisation durable ou à accorder au Québec quelque statut particulier que ce soit n'a guère été propice non plus à la réforme du partage des responsabilités, fût-elle guidée par le principe de subsidiarité ou les principes d'intégrité et de cohérence sous-jacents aux

demandes du Québec.

En somme, le résultat très partagé du référendum d'octobre 1995 comme les aléas du fédéralisme canadien depuis 1867 ont révélé deux projets de société globale⁶⁵ se livrant concurrence, chacun usant des ressources du jeu démocratique pour se définir.

Contrairement à ce qu'on a pu avancer sur un ton polémique⁶⁶, le projet des Québécois d'appartenir à une communauté politique qui leur soit propre ne procède pas d'une vision ethnique de la nation. Selon le politologue Simon Langlois, le Québec « est devenu peu à peu une société globale avec un ensemble d'institutions spécifiques, une organisation sociale et une culture propre, des objectifs nationaux et politiques différents, qui en ont fait bien davantage un pays qu'une province, [...] une société civile qu'un groupe ethnique »⁶⁷. En fait, il suffit d'observer comment s'est construit le Québec depuis 1960 pour y voir une communauté politique moderne, attachée au parlementarisme⁶⁸ et au droit, soucieuse d'introduire dans la vie politique un principe de *fair-play* et le pluralisme des idées. Comme la plupart des sociétés occidentales, le Québec a eu l'ambition, par le truchement de dispositifs de redistribution et de régulation administrés par l'État, de réaliser une certaine justice sociale tout en offrant au citoyen les moyens et les garanties de son autonomie. Par ses politiques linguistiques et d'intégration des immigrants, il a tenté de forger au Québec une citoyenneté et une appartenance communes, le français ouvrant la voie au travail et à la vie démocratique.

Au lendemain du référendum du 30 octobre, il est difficile de prédire si le Canada finira par réparer la perte de statut et de compétences imposée au Québec en 1982 ou si les Québécois, à l'occasion d'un troisième référendum sur la souveraineté, décideront majoritairement d'accéder au concert des nations souveraines. Voilà plus de trente ans que les Québécois discuteait de la souveraineté du Québec et du renouvellement de la fédération canadienne. Des partis politiques rompus et fidèles aux usages de la démocratie parlementaire ont défendu avec conviction l'une ou l'autre de ces deux thèses et ont à tour de rôle gouverné le Québec. Si le référendum du 30 octobre a révélé un peuple divisé sur son statut politique, il a toutefois cristallisé, avec encore plus de force qu'en mai 1980, la conviction générale qu'il revient à la population du Québec, par voie de référendum ou d'élections, de choisir son avenir suivant les lois de son Assemblée nationale.

Cette conviction est tout d'abord le fruit de l'attachement des Québécois à leurs institutions représentatives. Le Québec est une démocratie vieille de plus de deux cents ans, prompte à recueillir les suffrages du peuple sur tout grand débat et à cultiver la discussion et la polémique. Ensuite, à trois occasions les Québécois ont exercé leur droit de disposer librement de leur avenir politique, en mai 1980, en octobre 1992 et 1995, ce qu'ils ont fait dans l'ordre et une relative sérénité. Chacun de ces référendums s'est tenu dans le cadre d'une loi rigoureuse⁶⁹, qui voit à assurer un équilibre des chances et des dépenses entre les camps opposés. La tenue de ces référendums dans un cadre aussi rigoureux marquait la volonté des gouvernements québécois, quelle que soit leur option politique, de lier le statut du Québec à la volonté populaire, en somme de faire marcher ensemble aspirations nationales et démocratie. Même si ces référendums ont parfois soulevé de vives réactions, le gouvernement fédéral a reconnu la légitimité de ces exercices démocratiques et plusieurs de ses représentants se sont dit prêts à accepter le verdict populaire⁷⁰. Les partis souverainistes — le Parti québécois et le Bloc québécois, qui forme l'Opposition officielle au parlement fédéral — ne sont pas les seuls à revendiquer le droit des Québécois de s'autodéterminer. En 1992, le gouvernement libéral de Robert Bourassa obtint du gouvernement fédéral d'organiser son propre référendum, en accord avec sa législation, sur le projet de réforme constitutionnelle négociée à Charlottetown. Ce gouvernement avait déjà fait plusieurs déclarations sur le droit du peuple québécois de décider de son avenir⁷¹.

Vue de loin, la question nationale au Québec paraît un peu compliquée; elle serait l'expression de l'inquiétude particulière d'une petite population insatisfaite des termes de son inclusion dans une fédération prospère et moderne. Mais vue de plus près, elle montre une jeune société aux prises avec tous les grands problèmes que la mondialisation de l'économie, l'affranchissement des barrières entre les pays et les peuples et la montée des régionalismes et des mouvements identitaires posent à la plupart des pays démocratiques d'aujourd'hui. Ces problèmes — comment concilier nationalisme et démocratie, autonomie politique et interdépendance économique, libéralisme et pluralisme social — les Québécois y sont confrontés jour après jour, ce qui explique peut-être pourquoi ils balancent tant sur leur devenir politique. L'observateur étranger, s'il examine comment ce peuple minoritaire s'est affirmé comme une « société globale » et pluraliste dans une fédération unitaire, pourra lui aussi hésiter: le fédéralisme canadien aura valeur d'exemple, à suivre ou à ne pas suivre.

Notes

11. DION, Jean. « Chrétien annonce ses changements », *Le Devoir*, 28 novembre 1995; « Un hochet symbolique », *Le Soleil*, 28 novembre 1995; BELLAVANCE, Joël-Denis. « Une coquille vide pour le Bloc », *Le Soleil*, 28 novembre 1995; BISSONNETTE, Lise. « La mesure du changement », *Le Devoir*, 28 novembre 1995; CHARETTE, Donald. « Les Québécois majoritairement contre les propositions Chrétien », *Le Soleil*, 8 décembre 1995.

12. Deux documents rendent compte de ces demandes: QUÉBEC (GOUVERNEMENT), MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES. *Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs* (1900-1976), Québec, 1978; QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Les positions traditionnelles du Québec en matière constitutionnelle*, 1936-1990, Québec, 1991.

13. Carl J. Friedrich décrit l'État canadien comme un « *unitary federal state* ». Voir de cet auteur: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger, 1968, 193p.

14. VAUGEOIS, Denis. Québec 1792. *Les acteurs, les institutions et les frontières*, Montréal, Fides, 1992, 172p.

15. Voir les quatre-vingt-douze résolutions de l'assemblée législative du Bas-Canada (1834), dans MORIN, Jacques-Yvan et José WOEHLING. *Les constitutions du Canada et du Québec, du régime français à nos jours, tome II*, Montréal, Les éditions Thémis, 1994, 336p.

16. CONRAD, Margaret, Alvin FINKEL et Cornelius JAENEN. *History of the Canadian Peoples*, Beginning to 1867, tome I, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd, 1993, 631p.

17. MORIN, Jacques-Yvan et José WOEHLING, *Les constitutions du Canada et du Québec, du régime français à nos jours, tome I*, Montréal, Les éditions Thémis, 1994, 656p.

18. BROWN, Craig (dir.). *Histoire générale du Canada*, Montréal, Éditions du Boréal, 1988, 694p.

19. Voir la *Loi abrogeant la partie de l'Acte d'Union de 1840 relative à l'usage de langue anglaise dans les actes ayant rapport au Conseil législatif et à l'Assemblée législative de la Province du Canada* dans MORIN, Jacques-Yvan et José WOEHLING. op. cit. 5 tome II.

10. RÉMILLARD, Gil. *Le fédéralisme canadien*, tome I, Montréal, Québec/Amérique, 1983, p.139.

11. Sur ces deux principes classiques du fédéralisme, autonomie et participation, voir RIALS, Stéphane. *Destin du fédéralisme*, Paris, Librairie de droit et de jurisprudence, 1986; ainsi que CROISAT, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrétien, 1992, 158p.

12. RÉMILLARD, Gil. *op. cit.*, p.171.

13. Dans les systèmes fédéraux, cette compétence est normalement attribuée aux États fédérés, comme c'est le cas aux États-Unis, en Suisse, en Allemagne et en Australie.

14. MORIN, Jacques-Yvan et José WOEHLING. op. cit. 7 tome I, p. 153.

15. HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992, 1 478p.

16. HOLLERY. « The Politics of Constitutional Change », dans DAVENPORT, Paul et Richard H. LEACH (dir.). *Reshaping Confederation. The 1982 Reform of the Canadian Constitution*, Durham (Caroline du Nord), Duke University Press, 1982, 329p.

17. McWHINNEY, Edward. *Quebec and the Constitution 1960-1978*, Toronto, University of Toronto Press, 1979; GAGNON, Alain G. et Joseph GARCEA. « Quebec and the pursuit of special status », dans OLLING, R.D. et M.W. WESTMACOTT (dir.). *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, 1988, p.304; BERNARD, André. « Les revendications traditionnelles du Québec », dans BARITEAU, Claude et autres (dir.). *Référendum, 26 octobre 1992: les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1992, pp.11-17; TREMBLAY, André. *La réforme de la constitution au Canada*, Montréal, Les éditions Thémis, 1995, pp. 105-138.

18. Voir notamment les arrêts suivants: *Capital Cities Communications Inc. c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Bell Canada c. C.R.T.C.*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *Alberta Government Telephones c. C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Téléphone Guèvremont c. Québec (Régie des Télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878.

19. In re *Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304.

20. QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *Projet d'accord constitutionnel -- Propositions du gouvernement du Québec*, Québec, 1985.

21. Le parti de M. Robert Bourassa avait déjà conçu un projet de sénat inspiré du modèle allemand. Voir COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, Parti libéral du Québec, 1980.

22. TREMBLAY, André. *op. cit.* 17, p. 93.

23. JOHNSON, Daniel. « Allocution d'ouverture » Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 5-7 février, dans « Le gouvernement du Québec et la constitution », Office d'information et de publicité du Québec, 1968, p.63 cité dans QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES. *op. cit.* 2.

24. JOHNSON, Daniel. *Égalité ou indépendance, 25 ans plus tard*, Montréal, VLB éditeur, 1990.

25. QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES. *op. cit.*, par. 83.

26. *Ibid.* par. 118.

27. *Ibid.*, par. 119.

28. *Ibid.*, par. 133.

29. Déclaration de Robert Bourassa, dans *Journal des débats*, 23 juin 1971, p. 2 738.

30. Cité dans GAGNON, Alain-G. « Québec-Canada: circonvolutions constitutionnelles », dans GAGNON, Alain-G. (dir.). *Québec: État et société*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1994, p.89.

31. QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *La nouvelle entente Québec-Canada. Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal: la souveraineté-association*, Éditeur officiel du Québec, 1979, p.52.

32. QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES. *op. cit.* 2, par. 199 et 200.

33. *Ibid.*, par. 202.

34. *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

35. L'HEUREUX-DUBÉ, Claire. « Two Supreme Courts: A Study in Contrast », dans McKENNA, Marian C. (dir.). *The Canadian & American Constitutions in Comparative Perspective*, Calgary, University of Calgary Press, 1993, pp. 149-165.

36. Voir sur cette problématique LAJOIE, Andrée. « Schacter, ou la retenue judiciaire comme antithèse de la neutralité », dans *Droits de la personne: l'émergence de droits nouveaux*, Actes des Journées strasbourgeoises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures, 1992, pp.525-544; du même auteur. « Le ripercussioni della Carta dei diritti e delle libertà sui rapporti tra tribunali e il Parlamento », *Quaderni costituzionali*, 15 (1995), pp.167-193; BENYEKHLEF, Karim. « Démocratie et libertés: quelques propos sur le contrôle de constitutionnalité et l'hétéronomie du droit », (1993) 38 *Revue de droit de l'Université McGill* 91; GIBSON, Dale. « Judges as legislators: not whether but how », (1987) 25 *Alta.L.R.* 249.

37. *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, L.Q. 1982, c.21, sanctionnée le 23 juin 1982.

38. Cette procédure a été introduite en 1983 aux termes de la première modification de la constitution intervenue depuis 1982. Proclamation de 1983 modifiant la Constitution, (TR84-102).

39. Voir LAFOREST, Guy. « L'esprit de 1982 », dans BALTHAZAR, L., Guy LAFOREST et Vincent LEMIEUX, (dir.). *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992. Enjeux et perspectives*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 1991, pp. 149-163.

40. RUSSELL, Peter H. « The political purposes of the Canadian Charter of rights and freedoms », (1983) 61, *Revue du Barreau canadien* 30.

41. Voir les *Rapports de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965 et 1967.

42. DUFOUR, Christian. *Le défi québécois*, Montréal, L'hexagone, 1989, p.77.

43. McROBERTS, Kenneth. « Dans l'oeil du castor », dans Possibles, 1992, 16, pp. 35-48, p. 41.

44. *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

45. *Ford c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

46. Voir Mandel, Michael, *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, les Éditions du Boréal, 1996, 383p., aux pp.242-244.

47. *Le Journal des débats*, XXV(1), 30 septembre 1981, p. 23.

48. *Renvoi: opposition à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.

49. MORIN, Claude. *Lendemains piégés. Du référendum à la nuit des longs couteaux*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1998, 394p., p.236 et ss.

50. TULLY, James. « Le fédéralisme à voies multiples et la charte », dans GAGNON, Alain-G. *op. cit.* 30.

51. Déjà cité.

52. RÉMILLARD, Gil (ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes). « L'Accord constitutionnel du 1987 et le rapatriement du Québec au sein du fédéralisme canadien », dans *L'adhésion du Québec à l'Accord du Lac Meech. Points de vue juridiques et politiques*, Montréal, Les éditions Thémis, 1987, p. 206.

53. *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), c. C-6.

54. De nombreux ouvrages ont tenté d'expliquer les causes de cet échec. Voir entre autres BRETON, Raymond. *Why Meech Failed: Lessons for Canadian Constitution-Making*. Observation n. 35, C.D. Howe Institute, 1992, 84p.; CAIRNS, Alain C. *Disruptions: constitutional struggles, from the Charter to Meech Lake*, Toronto, The Canadian Publishers, 1991, 307p.; MONAHAN, Patrick J. *Meech Lake: The Inside Story*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, 340 p; FOURNIER, Pierre. *Autopsie du Lac Meech. La souveraineté est-elle inévitable?*, Montréal, VLB éditeur, 1990, 214p.

55. Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, *Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, 27 juin 1991, 188p.

56. Ministère des Approvisionnement et Services, 1991.

57. Voir son rapport *Un Canada renouvelé*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, 28 février 1992, 203p.

58. Texte d'une résolution adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 1981 en guise de protestation contre le repatriement unilatéral de novembre 1981. Voir MORIN, Jacques-Yvan et José Woehrling, *op. cit.* 7, p.424.

59. La Cour suprême du Canada a reconnu publiquement qu'elle exerce maintenant en vertu de la Charte une fonction législative que le juge en chef Antonio Lamer a dénommée « *judicial legislation* ». LAMER, Antonio. « *Canada's legal revolution: judging in the age of the charter of rights* », (1994) 28 Israel Law Review 579.

60. BISSOONDATH, Neil. *Le marché aux illusions: la méprise du multiculturalisme*, Montréal, Boréal, Leber, 1995, 242p.

61. «Mayday on Flag Day», *The Globe and Mail*, 17 février 1996.
62. «Drastic Remedies in Quebec», *The New York Times*, 30 octobre 1995.
63. MANDEL, Michael. *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, op. cit. 46.
64. Le premier ministre Bourassa s'en est réclamé ouvertement. Voir « Le premier ministre du Québec répond à nos questions », *Bulletin de la Société de droit international économique*, vol.4 n.2, printemps-été 1991, p. 14; voir aussi sur l'influence de ce concept sur la pensée politique québécoise CHEVRIER, Marc. « La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le Rapport Tremblay de 1956: entre l'utopie et la clairvoyance », *Les Cahiers d'histoire du Québec au XXe siècle*, n. 2, été 1994, p.45.
65. LANGLOIS, Simon. « Le choc de deux sociétés globales », dans BALTHAZAR, Louis, Guy LAFOREST et Vincent LEMIEUX. op. cit. 39.
66. Par exemple, le texte de Max Nemni sur le nationalisme québécois, « The Case against Quebec Nationalism », *The American Review of Canadian Studies*, été 1994, p. 171.
67. LANGLOIS, Simon. op. cit. 63, pp.102 et 105.
68. CHEVRIER, Marc. « Le Canada, le Québec et l'avenir de la démocratie parlementaire », dans *L'Agora*, novembre 1995, p.9.
69. Loi sur la consultation populaire, L.R.Q., c.64-1.
70. Voir WOEHRLING, José. « Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté », dans *L'accession du Québec à la souveraineté: aspects juridiques, choix « Québec-Canada »*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, juin 1995, n.12, pp.25-44, notamment p.32, note 20.
71. Voir la déclaration de Robert Bourassa: « ...le Québec est aujourd'hui et pour toujours une société distincte, libre et capable d'assumer son destin. », dans DESCOTEAUX, Bernard. « Le Québec est libre et capable d'assumer son destin, dit Bourassa », *Le Devoir*, 23 juin 1990; voir aussi déclaration de Gil Rémillard à l'Assemblée nationale, *Journal des débats*, XXX(1) 4 septembre 1990, pp. 4331-4334. Également, voir le préambule de la *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q., 1990, c.34; de même, Claude Ryan, chef de l'Opposition officielle, *Journal des débats*, XXVI(1) 24 novembre 1981, p.370.

 MINISTÈRE  PROFIL DU QUÉBEC  QUÉBEC DANS LE MONDE  INVESTIR ET VIVRE AU QUÉBEC  BIBLIOTHÈQUE

 ACCUEIL  QUOI DE NEUF?  CONTACTEZ-NOUS  RECHERCHE  PLAN DU SITE

